清史研究前沿

非正式经费的弹性及限度

——清代四川财政摊捐的县域运作

李　宝

[摘要] 自乾隆前中期四川境内爆发两次金川战役后，四川州县负担的军需摊捐日益沉重，中央禁令亦无力遏制几成燎原之势的地方摊捐。咸丰后四川遇事则摊，不唯养廉，逐渐将之完善为由“捐”到“摊”的非正式筹费制度，当日州县承应的摊捐主要分为军需摊捐、上级经费摊捐、地方公共事务摊捐。州县一方面通过申请合理减免、迁延不解的方式进行“弱者的反抗”，另一方面将之摊向民间形成差务。“非正办”的摊捐作为一种筹费机制能够使地方财政保持弹性增长，不过比之正额财政，各级摊捐运作将需要倾注更多政治资源来维系，如让渡市场垄断、牺牲政府公信，是为有限度的“弹性”。

[关键词] 四川　摊捐　地方财政　养廉银　巴县

[**中图分类号**]　K249　[**文献标识码**] A　[**文章编号**] 1002 – 8587（2025）– 03 – 0042 – 014

在“不加赋”的政治宣言口号下，清代正式财政体系不足以应对突发事件以及日益扩大的行政开支。地方在财政压力下，实际形成以“捐”“帮”为形式的非正式经费筹措体系。省、府衙门以“摊捐”养廉银的形式从州县衙门获得额外经费，而州县衙门复以田赋附加、差务的形式向民众强制“劝捐”“劝帮”。学界在财政赋役论著中对清代地方财政中的摊捐曾有提及。①2010年后，学界对该问题的研究进一步精细。一是通过捕捉特定时空下养廉银摊捐的变化，反思摊捐形成的财政结构与政治体制原因；②二是关注晚清科考款目摊捐制度的县域运作情形。③上述研究或偏重清前中期养廉银摊捐的静态描述，或局限于晚清科考款目摊捐的地方运作。但摊捐

[**收稿日期**]　2024–04–02

[**作者简介**]　李宝（1998—　），男，厦门大学历史与文化遗产学院博士研究生，厦门 361000，LB9711121211@163.com

① 郑振满：《清代福建地方财政与政府职能的演变——〈福建省例〉研究》,《清史研究》2002 年第 2 期；王业键：《清代田赋刍论（1750—1911）》，高风等译，人民出版社，2008 年，第 24、64 页；岩井茂树：《中国近代财政史研究》，付勇译，社会科学文献出版社，2011 年，第 47–54 页。

② 周健：《清代财政中的摊捐——以嘉道之际为中心》,《中国经济史研究》2012 年第 3 期；刘凤云：《养廉银无以养廉——以乾嘉时期摊捐官员养廉银为中心的考察》,《史学月刊》2020 年第 11 期。

③ 马镛：《清代中后期科举经费摊捐初探——以四川南部县衙档案为例》,《科举学论丛》2012 年；张亮：《晚清童试经费摊派及办考赔累——以四川保宁府为中心的考察》,《学术研究》2018 年第 7 期；刘伟：《清季州县改制与地方社会》，北京师范大学出版社，2019 年，第 339-343 页。

作为非正式筹费制度在晚清地方财政中有怎样的演变，对于认识国家治理能力有怎样的意义？既往学界较为关注央地间财政制度运作，然而一省内部及至州县层面的实践反过来对整体财政制度变动有怎样的反作用？基于上述思考，本文利用清宫中档案、实录，四川巴县、冕宁、南部州县档案中摊捐相关材料，关注清代四川摊捐的款目、运作及州县应对，以此加深对非正式经费体系运行实态的认识，并在此基础上讨论清代地方财政的筹费路径及其效度、影响。

一、清前期四川的耗羡归公与摊捐兴起

雍正朝耗羡归公改革后，地方各级获得数量不等的养廉、公费，然其成效短暂，地方很快出现针对州县养廉、公费的摊捐现象。摊捐形成的原因，学术界业已从行政事务增加、财政管理体制展开论析。四川摊捐泛滥在适用以上普遍原因外，笔者进一步分析四川的区域因素，以明晰背后的地方经费制度实践。

（一）耗羡规模狭小

雍正朝中央推行耗羡归公改革后，耗羡所占正项比例、是否提解藩库、耗羡银中养廉银与公费银的分配比例等重要问题，各地并无一定成规。由于四川历经战乱，田赋底额较轻，其正耗比虽高于他省，但耗羡银总量却远低于各省。雍正五年（1727），四川总督岳钟琪在四川耗羡改革方案的奏折中提到，四川在征收正项田赋 30 万余两时，预计每两附征 3 钱的火耗用以通省官员养廉与公费。雍正帝对此表示肯定之余，亦对四川正耗比之高忧心忡忡："加三火耗之名，听闻殊觉不雅，百姓目下苦于科派，自愿听从，将来比较他省必生怨憾。"[①]据曾小萍整理的各省方案，正耗比大多在 10%—15% 之间，高者如陕西不过 20%，比之四川的 30%，[②]雍正帝的担心并无不妥。迫于物议，雍正八年，该比例被巡抚宪德下调至 25%。但实际上，四川即使按 30% 的比例征收，却只可得到火耗银总量 10 万余两。因此调整前后州县耗羡银规模（养廉 + 公费）分别为 15 万余两、12 万余两。雍乾年间四川土地完成清丈，田赋正额恢复至 60 余万两，但户部却拒绝四川正耗比继续维持在 25% 的水平，[③]乾隆二年（1737）即被下调至 15%。[④]此后四川耗羡总量一直保持此定额，至晚清四川清理财政时，耗羡规模仍为 10 万余两。[⑤]与此同时，四川幅员辽阔，仅州县衙门即多达 111 个，居全国第二，[⑥]加之境内为数不等的厅、土司，众多州县级衙门理应匹配有合适的耗羡银规模，但横向对比腹地幅员略小各省，如江苏 34 万、河南 40 万、陕西 30 万、福建 20 万，[⑦]可以说，四川耗羡归公改革从一开始就面临着严重供需矛盾。

表 1　雍正五、八年四川正项田赋、火耗、帮贴、养廉、公费等明细　　单位：万两

	正项田赋	火耗银	帮贴银	截矿银	养廉银	公费银
雍正五年	33.3	10.07	5.07	/	9.98	5.16
雍正八年	33.3	8.32	2.1	1.75	9.29	2.88

资料来源：雍正五年：《宫中档奏折》，四川总督岳钟琪，雍正五年，档案号：故宫 025247；雍正八年：《宫中档奏折》，四川巡抚宪德，雍正八年五月，档案号：故宫 016232。

① 《宫中档奏折》，四川总督岳钟琪，雍正五年，台北故宫博物院藏（下同），档案号：故宫 025247。
② 曾小萍：《州县官的银两——18 世纪中国的合理化财政改革》，董建中译，中国人民大学出版社，2005 年，第 120 页。
③ 《宫中档奏折》，四川巡抚宪德，雍正八年五月，档案号：故宫 016232。
④ 《清高宗实录》卷 52，乾隆二年闰九月丁巳。
⑤ 《四川财政说明书·附火耗》，陈锋主编：《晚清财政说明书》第 4 卷，湖北人民出版社，2015 年，第 776 页。
⑥ 《清朝文献通考》卷 79《职官三》。
⑦ 曾小萍：《州县官的银两——18 世纪中国的合理化财政改革》，第 120 页。

（二）耗羡分配畸形

由于雍正朝耗羡归公的“合理化”财政改革在筹备阶段即遭到臣僚“加赋”的反对，因此雍正帝为使改革能够继续推行，避免与“不加赋”的国策相抵触，宣称将耗羡银置于“不致成正项”[①]、半公半私的模糊地带，交由各省督抚自行处置。但实际上各省对耗羡银分配并无定章，公（公费银）私（养廉银）分配比重差异明显，这也导致各省日后养廉银摊捐之情形各有不同。在雍正年间各省确立的耗羡分配方案中，与大部分省份养廉银占耗羡总数的50%—60%形成鲜明对比的是，四川耗羡中分配给公费银数目仅有656两，仅占总数1%，养廉银98 758两，占总数99%。[②]在公费银所剩无几下，雍正五年至八年，四川州县根据政务繁简，新增“衙役帮贴银”之项用以办公。[③]火耗与帮贴相加，导致四川部分地区正耗比达到45%，此举为四川招致大量物议。作为回应，雍正八年，巡抚宪德一方面宣布将正耗比调整至25%，调整后耗羡短缺的部分将从“截矿银”“盐茶羡余”中抽调。[④]另一方面革除州县衙役帮贴，但各州县根据繁简酌留一部分公费银，成都等11处首冲州县酌留200两，共计2200两；简州等28处次冲州县酌留180两，共计5040两；温江等92处偏僻州县酌留公费150两，共计13 800两。三项共计21 040两。[⑤]无论宪德是迫于舆论压力还是意图博得官声，雍正八年耗羡改制确实造成各个州县公费银数额被大幅度下调。

表2　雍正五年及雍正八年以后四川与腹地州县公费银/耗羡银比

	四川首冲州县	四川次冲州县	四川偏僻州县	腹地州县
雍正五年	44%	47%	47%	42%-46%
雍正八年后	25%	26%	27%	

资料来源：四川雍正五年：《宫中朱批奏折》，四川总督岳钟琪，雍正五年九月，档案号：故宫025247号；四川雍正八年调整后：《宫中朱批奏折》，四川巡抚宪德，雍正八年五月，档案号：故宫016232号；雍正年间内地州县：曾小萍：《州县官的银两——18世纪中国的合理化财政改革》，第120页。

据表2，四川公费银与耗羡银比在改制前本与腹地各省持平，但在雍正八年改制后，公费银占耗羡总数明显低于其他各省。四川略显畸形的分配模式，一方面导致四川耗羡“私”的色彩更加浓重，其能否顺利提取，需要更强的非正式政治关系维系；另一方面，如嘉庆帝所说，省司遇有差使应先动用“耗羡备公银两”，[⑥]但四川低额度的公费银，导致其很难为额外支出提供协济，四川养廉银就此失去“护城河”而成为最直接的款项摊捐来源，由此四川摊捐养廉的现象也就比其他各省来得更早。

（三）军务繁杂

清人多认为四川政务繁杂，素称难治，乾隆帝对此早有提及，“川省难治之区，总在外夷诸土司，并西藏一带番情”。[⑦]具体来说，四川幅员辽阔，内部社会复杂，境内存在众多少数民族需要管理，又曾是白莲教起义的策源地之一。同时，四川辖区与藏区接壤，是清廷维稳边疆的重要战略支撑点，需承担大量兵差过境任务。

军务繁杂导致摊捐呈扩大之势，在乾隆朝，冕宁县档案中已初现端倪。在乾隆二十六年宁

① 孙嘉淦：《孙嘉淦文集》卷8《办理耗羡疏》，山西古籍出版社，1999年，第149页。
② 《宫中档奏折》，四川总督岳钟琪，雍正五年九月，档案号：故宫025247。
③ 《宫中档奏折》，四川巡抚宪德，雍正八年五月，档案号：故宫016232。
④ 《宫中档奏折》，四川巡抚宪德，雍正八年八月，档案号：故宫016241。
⑤ 《宫中档奏折》，四川巡抚宪德，雍正八年五月，档案号：故宫016233。
⑥ 《清仁宗实录》卷44，嘉庆四年五月己未。
⑦ 《清高宗实录》卷309，乾隆十三年二月甲申。

远府下发给冕宁县的信牌中，冕宁县本年需摊捐款目有：搭钱五十串，扣收公费银六两五钱，报资银八两九钱三分，又扣军需银一百四十六两二钱五分，又扣捐李清济、丁鹏飞、缪九成等三员路费银一十九两五钱四分，余银二百六十八两。① 冕宁县所承应几项摊捐中，军需银是造成四川州县官养廉银流失的最大原因，其数额占总摊捐数的 62%。

乾隆中期后，四川连续出现养廉银因军务摊捐的事例。乾隆三十六年六月至四十年第二次金川之役爆发，战后大量驻屯士兵留驻以及汉族人口涌入金川，② 加之战时无法“作正支销”的款目增多，而这些资金均要由四川官员养廉银内摊捐。巨大财政开支下，刘秉恬、富勒浑等负责办理军需的四川大员希望获得他省摊捐养廉协济：“拟于川省养廉内，扣半摊赔，犹恐归结无期，帑仍悬宕。请令各直省督抚以下、州县以上等官，于应得养廉，酌扣十分之三，代为赔还，不出十年，即可全数完结。”③ 但乾隆帝认为，金川军务“系四川一省之事”，四川官员经营不善出现大量资金缺口，理应由省内官员自行摊捐养廉赔补，是为“川省以完川省”。四川省内摊捐仍旧按照“于通省文职内，按年在养廉内扣半赔偿，并于富勒浑等及升调别省知县以上各官养廉”执行，④ 约摊赔五十余年方能缴清。乾隆四十三年国库尚称宽裕，乾隆帝念及四川养廉银攸关吏治，最终于该年豁免四川摊捐。

在第二次金川之役善后案中，四川官员养廉是否摊捐似乎还有几分回旋余地，但在乾隆六十年廓尔喀之役善后中，无法作正支销的军需银由四川养廉银摊捐几乎成为默认选项。廓尔喀之役时，四川曾仿照第二次金川之役期间的筹款之例，向里民征收兵差津贴，其中难以措办者，由司库先行垫用，然后陆续归还。然而到战后奏销时，四川尚有 89 万余两没有缴清，时任总督孙士毅等奏请仿照金川事例分三年还款。这次乾隆帝非但没有“特恩”豁免，反而进行了追究。乾隆帝认为四川战时向民间征收兵差津贴与“不加赋”的政体不符，严厉禁止向里民征收余银还款，而前由司库先行垫支的 89 万余两只能由“承办之督抚司道及局员名下摊赔”。⑤ 四川内部只能以“按年摊捐三成养廉”的比例开启新一轮摊捐。⑥

在本省耗羡改革本身先天不足、地方事务繁剧之下，嘉庆后四川摊捐愈演愈烈，且部分款额巨大，动辄百万两之巨，一项摊捐可能持续 20 余年。⑦ 省财政难以承应巨额且紧急的资金缺口，逐渐不唯养廉，遇事则摊。州县在扣无可扣下，再遇摊捐，只能另行筹措资金上纳，摊捐由此逐渐制度化为省内筹费渠道，下文拟分析其具体运作及州县应对。

二、清中后期四川省—州县间摊捐的运作

四川乾隆年间养廉银摊捐主要用作必不可少的军需急情，而形成另案摊捐；嘉道年间四川不仅仍要负担军需类的另案摊捐，似“酌捐路费”这类行政事务摊捐亦日益扩大。原本由官员主动乐捐之善举，渐成省内遇事不敷、筹措公费的摊款渠道，并形成相当程度的“路径依赖”，承应上级强制性摊捐成为当日州县官的重要行政事务之一。下文根据《四川财政说明书》《巴县档案》中关涉摊捐的材料，考索清中后期四川州县之一般款目、数额的由来、实际运作流程。

（一）摊捐款目、数额的由来

清代各省摊捐款目因时、因地差异较大。如山西摊捐款目中，排在前三位的办解好铁、平

① 朱勇、林乾主编：《清代冕宁司法档案全编》第 5 卷《行政编·财政》，法律出版社，2019 年，第 23 页。

② 齐德舜、王力：《论金川之役与金川地区的社会变迁》，《西藏民族学院学报（哲学社会科学版）》2008 年第 3 期。

③《清高宗实录》卷 1017，乾隆四十一年九月丁亥。

④《清高宗实录》卷 1082，乾隆四十四年五月癸巳。

⑤《清高宗实录》卷 1487，乾隆六十年九月乙丑。

⑥ 道光《通江县志》卷 2《城池》。

⑦ 道光《通江县志》卷 2《城池》。在嘉庆二十三年（1818），川督蒋攸铦筹备修建通江县城所需资金，在动支捐监银两的建议被中枢拒绝后，奏请动支嘉庆二十二、二十三年廓尔喀养廉摊捐银 81 470 余两，并得到允准，而地方负担该笔军需摊捐已然持续 23 年之久。

铁、高锡不敷经费，即占该省常年摊捐的 56.1%，江苏则需要摊解漕费，① 福建则需摊捐台湾事务与地方工程。② 下文以四川为例分析摊捐款目的缘由，明晰摊捐的区域性特点。

表 3　清代四川州县摊捐内容明细　　单位：库平两

类型	起始时间在咸丰前	起始时间在咸丰后	款目	数额
军需摊捐	嘉庆十一年		赴闽往返汉屯官兵等项	3000
	道光十四年		夔关捐解“夷饷”	5000
	道光十八年		四厅经费	30 000
		咸丰四年	巫山防堵经费	24 609
		咸丰九年	越嶲“夷饷”	1000
		光绪三年	京饷帮费	10 000
上级公费	乾隆年间		各台公费	7000
	嘉庆元年		廓尔喀帮站	800
	道光三十年		预筹经费	20 000
		光绪二十五年	酌盈济虚	80 000
		光绪二十八年	委员薪水补贴费（府）	300（巴县）
		光绪三十四年	衙役工食银（府）	109（巴县）
	不详		闲员帮费	2000
	不详		宪书工本	4000
地方公务	乾隆年间		施粥经费	7600
	嘉庆十九年		城墙工程	35 000
	道光年间		科场经费	7000
		光绪年间	文庙修理（府）	930
		光绪三年	京饷帮费	10 000
		光绪二十三年	科场经费（府）	2500+1100
		光绪三十年	崇化屯修理御制碑亭	1986

资料来源：陈锋主编：《晚清财政说明书》第 4 卷，《四川财政说明书·司库杂款说明书》，湖北人民出版社，2015 年，第 811–812 页；《宫中档奏折》，四川总督裕瑞，咸丰三年十一月，档案号：故宫 124330；四川省档案馆、四川大学历史系主编：《清代乾嘉道巴县档案选编》下，四川大学出版社，1996 年，第 215 页；《巴县档案》，四川省档案馆藏，档案号：6–2–352，6–4–500，6–6–2023，6–6–6328，6–6–5188，6–6–6328，6–6–6335，6–6–5160，6–6–5180。

1. 摊捐军需（另案摊捐）

军需摊捐政令通常由督抚衙门发起，其原因一般是省财政难以应付紧急军情，资金缺口较

---

① 山西情况见《晋政辑要》卷 2《公捐各款》，卷 6《书院经费》，卷 7《武场经费、塘马公捐》；《宫中档朱批奏折》，成格，嘉庆二十五年十二月十一日，中国第一历史档案馆藏，档案号：04–01–35–0647–089；《苏藩政要》卷 4《捐摊款目附度支类腋》，抄本，南开大学图书馆藏。山西和江苏情况，均转引自周健：《清代财政中的摊捐——以嘉道之际为中心》，《中国经济史研究》2012 年第 3 期。

② 《福建省例·捐款例》，转引自郑振满：《清代福建地方财政与政府职能的演变——〈福建省例〉研究》，《清史研究》2002 年第 2 期。

大。嘉庆十一年（1806），川督常明指出，四川遇有兵差过境，地方并无储备资金应对，常常由地方官养廉银内支给，即使上级政府有所协济，但如出现超支或不符定例，仍旧由经办官员养廉银内摊还，导致地方办公“每形竭蹶”。① 嘉庆十一年，据隶属按察使司的官员查明，巴县县官易令“于本年夏间，应付奉调赴闽往返汉屯官兵行装、船支、盐菜、口粮等项，但落下约三千两的亏空”。② 易令无力赔缴，之前所移垫的公费银两一直“空悬”。臬司官员希望援引嘉庆八年因公摊捐之例，“酌以三年为率，无论正署，计在任之日摊认清款”。据后续接任官员禀告，易令这一请求得到省司衙门批准，但变通为分五年摊捐归款，后任官员对此有专门公文确认。③

道光以后四川军需摊捐渐成常例，每年应摊省内协饷、省外京饷。省内协饷，如光绪二十六年（1900）时，巴县需负担藩司派摊的四厅经费银，据藩司札文显示：“该县欠解本年春、夏二季分四厅经费银两二百五十两，前经叠催未据清解，现在库藏支绌，各厅营纷纷请领，无可筹垫，合□□专差守提。”④ 而该项摊捐源于道光十八年（1838）藩司筹措四厅地区（马边、雷波、越巂、峨边）防务经费，⑤ 四厅地区时常“夷氛未靖”，需军队久驻弹压，但藩司没有能力负担该项军事开支，因此向各州县摊捐筹款。按照藩司所议，巴县每年共需负担四厅经费银500两。省外京饷，咸丰年间四川迅速由受协省转变为出协省，并认摊巨额京饷。⑥ 光绪三年起，原议由实缺官员负责押解京饷，但由于实缺官员调动不便，遂改由候补官员押解进京，原委官员又需摊捐押解夫马之资，即为京饷帮费。⑦

2. 摊捐上级公费（常例摊捐）

州县每年需固定向省级单位、道府级单位提供公费，根据衙门层级不同，州县摊捐上级公费分为省级衙门与道府衙门。

省司所派公费摊捐中有相当一部分用于津贴境内瘠苦之处的办公经费，如前后藏、巴里塘各台粮员，清溪、昭化两县，打箭炉照磨、泥头典史各差缺，这几处素称瘠苦，且处于入藏的交通要冲，所属官员常因夫马供应频繁而赔累不堪。⑧ 但该项支出例无相应经费，因此省司主要通过向境内较优之缺摊捐获得，由此产生各台公费银、廓尔喀帮站银。据档案，巴县每年分别应摊82两、8两。⑨ 这两笔款项的产生实际和四川养廉银分级配给有关。雍乾年间所定养廉银方案中，各州县按首冲、次冲、偏僻酌给养廉银，各处比例一般为900两、750两、600两，昭化、清溪虽在雍乾年间被定位为900两、750两，⑩ 但随着道光年间事务繁杂后，该地养廉银并未获得增长，办公短缺部分只能由藩司另行筹集。实际上，清代养廉银配给不仅难以应对经制内缺分变化，晚清以后，各地借就地办理军务、洋务之机，成立大量局、所，而这些经制外“委员”薪资难以纳入政府正式开支，遂由州县官摊捐筹补，因此巴县所摊“委员薪水补贴费”亦印刻有晚清外官官制调整之烙印。

3. 摊捐地方公共事业（遇事摊捐）

地方公共事务摊捐属于遇事摊捐，事停则止。地方公共事业主要指大型公共工程、科举文教。省级、道府级公共工程摊捐发起一般源于某项工程的突然倒塌。嘉庆十九年，四川省会城垣

---

① 四川省档案馆、四川大学历史系主编：《清代乾嘉道巴县档案选编》下册，四川大学出版社，1996年，第215页。

② 四川省档案馆、四川大学历史系主编：《清代乾嘉道巴县档案选编》下册，第214页。

③ 四川省档案馆、四川大学历史系主编：《清代乾嘉道巴县档案选编》下册，第215页。

④《巴县档案》，光绪二十七年巴县奉藩申解各季摊捐四厅经费银两及省城闲员帮费银两卷，档案号：6-6-5188-11。

⑤《四川财政说明书·司库杂款说明书》，陈锋主编：《晚清财政说明书》第4卷，第811页。

⑥ “军兴以来，不惟邻省协济毫无，并须川省劝办津捐等项，接济京外饷需，近年奉拨京外协饷，愈拨愈多。即以光绪九年计之，奉拨不下三百余万两。”丁宝桢：《查明收支库款并弁勇数目折》，光绪十年四月二十九日，《丁文诚公奏稿》，贵州历史文献研究会，2000年，第757页。

⑦《四川财政说明书·司库杂款说明书》，陈锋主编：《晚清财政说明书》第4卷，第812页。

⑧《四川财政说明书·司库杂款说明书》，陈锋主编：《晚清财政说明书》第4卷，第811页。

⑨《巴县档案》，光绪十一年巴县奉藩檄饬申解摊捐各台公费银两卷，档案号：6-6-5160-39；光绪二十四年巴县申解每年摊捐廓尔喀帮站银两卷，档案号：6-6-5169-36。

⑩ 光绪《大清会典事例》卷261《户部·外官养廉》。

被洪水冲塌，负责官员估计修复费用 35 000 余两。省会城垣维护在平时本由藩库内公项银支给，但此次坍塌面积过大，藩库无力承担，负责官员查照大修章程，希望能够“于通省文职养廉银内摊扣具修，苦远道厅州县仍照向例免其摊捐外，其余道府州厅县□□养廉银内摊扣一成，以二十年春季为始先扣一年，合计一年摊扣之项，当不敷城工实用数目，另行议摊归款”。[①] 巴县即在此次摊捐之列，如按巴县养廉银每年 1000 两计算，则巴县此次被摊去 100 两。道府公共工程若发生倒塌虽仍由各属县摊捐，但与省级公共工程仅按养廉银摊捐的单一指标不同，道府级考虑的因素更加多元。如在光绪年间重庆府文庙魁星阁重修摊案中，府属文庙摊捐金额分配就与各属官缺缺分、科举文风两项指标相关，各县摊捐数额内“江北、大足、定远、南川八十两，合州一百二十两、江津县九十两，长寿县六十两，永川县七十两，荣昌县七十两，綦江县六十，铜梁八十，涪州九十，璧山县五十两”。[②] 其中如上缺合州、涪州、江津文庙摊捐数较多，与这几处科举文风历来较为兴盛有关，如在光绪二十三年府试中，合州、涪州文童数均处于靠前位置。[③]

相较公共工程摊捐数额与时间均难以确定，科举文教摊捐时间一般有案可循，但款额却有攀升迹象。四川州县科举经费摊捐主要由省贡院帮修银、乡试木植银构成。贡院帮修银始于同治三年（1864），巴县奉督宪摊捐札文每次原需摊捐 40 两贡院帮修银，光绪九年时因例价不敷，该项摊捐数额增长至 60 两；乡试木植银始摊于道光年间，初始定额 7000 两。[④] 但在光绪八年壬午科乡试木植银摊案中，川督丁宝桢表示乡试所用科场木值原本由成都、华阳二县木商承应，官价早有不敷，导致木商视为畏途，无人应承，故其决定预先增加光绪八年壬午科科场帮费银。此次乡试木植银除旧有帮款银 3000 余两外，尚有 5000 余两资金缺口。[⑤] 虽然丁宝桢考虑到各属“摊款数已势难再增”，但“架不住”成都、华阳二县木商迭词呈恳，藩司又无闲款可筹，两难之下仍将向下摊捐视为最后的筹款途径。在此轮科场木植银摊捐中，巴县原应解科场经费银 92 两，增摊银 40 两，共需 132 两。[⑥]

总体观之，道光朝前后四川地方摊捐名目中边缘地带的军费、行政经费明显增多，部分捐摊与川藏接壤地区的防务（四厅地区）、驿站（各台公费银）密切相关，具有一定“边疆”色彩，且其数额较大、结构稳定，一直延续至光绪朝。据光绪初年巴县所开列的欠缴摊捐清单显示：欠藩司四厅经费银 270.7 两（笔者注：全年 500 两），京饷使费银 193 两，科场经费连解费银 85 两，科场油蜡连解费银 12 两，钦差公费银 59 两（科场），省城施粥银 45 两，以上共欠交银 664.7 两；欠臬司捐帮册费银 1 两，请销驿站等项销册 9 两，驿站夫马工料银 7 两，待质公所银 42 两，以上共欠交银 59 两；再结合前述各台公费银 82 两、廓尔喀帮站银 8 两、[⑦] 预筹经费 189 两（江津县），[⑧] 光绪初年巴县每年固定应摊省司衙门可达 1076 两，遇有科考年可达 1232 两，其中军需占去大半，约占 64%，上级公费又占去 30%，地方公共事务在常态摊捐中几乎可以忽略不计。若再加上道府局所公费、府试，公共工程摊捐，则光绪中后期州县摊捐规模将更为可观。对比巴县每年养廉银 1000 两，亦仅敷常态摊捐而已。

（二）摊捐派解原则的调整

摊捐分派。咸丰以前四川摊捐原从各州县养廉银内按固定比率直接摊扣（一般为三成或一成），但至迟在咸丰五年（1855），养廉银普遍扣无可扣：“所有各台公费银两，已无项坐扣，而

① 《巴县档案》，嘉庆二十年一月为详请筹款事奉督行知各官员养廉银内摊派修理城垣一案，档案号：6-2-352-2、3。

② 《巴县档案》，巴县具禀详请饬属筹收培修府文庙魁星阁及重庆府札催各县移解捐款，档案号：6-6-2023-28。

③ 《巴县档案》，光绪二十三年一月至十二月巴县移催各县速缴欠解上届科考院试加摊棚费银两卷，档案号：6-6-6328-1、2。

④ 《四川财政说明书・司库杂款说明书》，陈锋主编：《晚清财政说明书》第 4 卷，第 812 页。

⑤ 光绪八年共应筹集 8000 余两木料银，参照道光年间初始额 7000 两，很明显光绪八年之前例价已上调。

⑥ 《巴县档案》，光绪十年四月至十四年二月四川布政使司札重庆府催巴县速解应帮乡试科场木植银及巴县申解卷，档案号：6-6-6335-3。

⑦ 《巴县档案》，光绪九年十月至十一月巴县禀藩请豁免前任陈欠解摊捐各款银两一案，档案号：6-6-5202。

⑧ 《巴县档案》，光绪十四年正月川布政使札知巴县江津王故任内欠解摊捐批准援案豁免卷，档案号：6-6-5203-2。

相沿已久。”藩司决定于咸丰五年始，不问养廉，“改为按年摊捐，批解解司”。[①] 因此咸丰之后摊捐制度开始出现转变，普遍按缺分级别由省司直接规定各属应派数额，各属再如数筹解上纳。

实际上，四川省内养廉额度按 1000 两、900 两、750 两、600 两四级分布（1.67: 1.5: 1.25: 1），[②] 如仍按各属养廉额度的固定比率摊派，各州县应摊数额其实并不悬殊，如嘉庆年间始摊的廓尔喀帮站银按每养廉银百两摊扣八钱，各缺每年应摊不过 10、7.2、6、4.8 两。但改为按官缺上、中、下等级随机指派后，摊捐分配比率开始变得不稳定，优瘠缺间负担有进一步拉大的趋势：在摊捐美诺厅崇化屯修理御制碑亭事例中，该项摊捐自光绪三十一年三月初一日为始，分为四季，按照上、中、下缺多寡摊捐，上缺如巴县、合州等七处被派银 22.5 两，中缺如荣昌、定远等七处派银 12.4 两，下缺綦江县派银 4.5 两，三者比例约为 5 : 2.7 : 1。[③]

按官缺等级摊配极不稳定。据川督赵尔巽分析，“川省州县之不均甲于他省……有任著名大缺而亏累巨万，有署边闲小缺而盈余多金，不但提取难施，抑且优瘠莫定”。[④] 正是由于该摊捐方式无法兼顾各州县实际负担能力，加之优瘠缺分摊派比例悬殊，造成摊捐提解效果遭到削减。

相对而言，道府级经费摊派依据较为灵活。在摊捐依据上，学界在分析四川保宁府府试经费筹措时认为保宁府府试经费按属县缺分摊派，实施时又会参酌考生数、灾荒等灵活调整。[⑤] 通过上述重庆府光绪二十三年府试摊捐来看，重庆府府试基本按各属文童数多寡摊派，文童多的州县每次可能要负担 400 两以上。可见，即使同处一省，各府科举经费筹集标准、样态亦有分别。在摊捐数额比例上，道府级相对公平，如在重庆府文庙魁星阁培修经费摊捐中，各属分别为 120 两、90 两、80 两、60 两，各属款额大概以 2 :1.5 : 1 的比例样态分布。[⑥]

摊捐申解。考虑到各州县实际负担能力，在咸丰四年“巫山防堵经费”摊案中，藩司开始明确州县解送不同摊捐数额的批次时间：“在捐数百两以外者，每年于夏冬批解；百两以内者，每届年终申解。”[⑦] 在随后的各类行政摊捐中，藩司基本按照此原则下发申解札文。根据巴县公文来往时间，春季为三月附近解送，夏季为五月三十日附近解送，冬季为十二月十二至十八日。但实际上，州县离藩司路途较远，为避免人力损耗，即使数额超过 100 两，巴县并未按照要求按时“分解”，而是往往拒解冬季摊捐、延宕夏季摊捐时间。经藩司屡催无效，例从该县“请领役食银款内扣收”后，巴县“于八月内随同地丁全数批解”，[⑧] 再将应摊欠款一并归还。在解送时间上，应当注意不仅省司常常要求夏季解送一批，川东道与重庆府亦有办公经费摊捐款项于此季筹收。此时间安排与赋役征收密切相关，自雍正年间起，由于四川额赋较轻，征收较易，很少逋赋，官方规定不准超过五月底，但四川上忙（清代田赋征收分上下二期，是为上忙和下忙，上忙于二月开征，五月截止）于四月时即可结束。[⑨] 四月至五月正值四川州县上解地丁钱粮阶段，故此，布政使司将摊捐款项随同正项钱粮一并筹解，为州县减轻来回奔波的负担，款项更易得到保证。

同样由于距离问题，各属即使有心按时申解，往往也会耽误不少时间。因此在筹措紧急性摊捐时，省司一般先由藩库垫解，随后或从各州县养廉银中摊扣归款或继续催解欠款，此举在一定程度上能够保证资金管理机动性；而对于不太紧急且有案可循的科考事务，藩库很少垫解，一般采取催促各州县向上申解的方式筹措，如若催解无效，省司将从各州县请领的工食银中扣解。道府级摊款解送路程虽较短，但州县申解时的欠解却并不少见。比如因巴县系重庆府首县，

---

① 《巴县档案》，咸丰七年二月为解送摊捐咸丰六年分各台公费银两，档案号：6-4-904-1。

② 光绪《大清会典事例》卷 261《户部 · 外官养廉》。

③ 《巴县档案》，光绪三十一年重庆府札催巴县申解应摊修理崇化屯碑亭工料银两卷，档案号：6-6-5180-1。

④ 《皇朝续文献通考》卷 142《职官考二十八 · 禄秩》。

⑤ 张亮：《晚清童试经费摊派及办考赔累——以四川保宁府为中心的考察》，《学术研究》2018 年第 7 期。

⑥ 《巴县档案》，巴县具禀详请饬属筹收培修府文庙魁星阁及重庆府札催各县移解捐款，档案号：6-6-2023-28。

⑦ 《巴县档案》，咸丰五年四月巴县申解咸丰二至六年摊捐巫山防堵经费银两等情卷，档案号：6-4-500-4。

⑧ 《巴县档案》，光绪二十七年五月巴县奉藩申解二十六年至三十四年各季摊捐四厅经费银两及省城闲员帮费银两卷，档案号：6-6-5188。

⑨ 《清世宗实录》卷 99，雍正八年十月壬子；《钦定大清会典事例》卷 171《户部 · 田赋催科期限》。

府试实际操办者为巴县，故在府试摊捐银中巴县曾因文童较少、银钱比价浮动两次申请临时加征时，但因首县官卑言微，不能统摄其他州县，导致其他州县在征解时颇有微词，对后续府试棚费加摊银多有欠缴，这也意味着巴县有垫赔摊款的隐忧。[①] 上述情形在四川保宁府府试摊捐银催缴案牍中亦甚常见，承办府试的阆中县叫苦不迭。[②] 换言之，各级摊捐实际运作均形成两种摊捐征解模式，其一是紧急事务的垫——摊——解，其二是非紧急事务的摊——解。

（三）摊捐接续管理的完善

清中后期以来，随着摊捐数额款目增多，摊捐日渐行政化，负担摊捐成为当日州县官行政事务的重要内容，上级下发给州县摊捐札文中常有“不论正署一律摊捐”的字样。[③] 由于摊捐持续时间较长，且有成为常例的趋向，因此上级为保证摊捐款项征解连续，规定将摊捐列为州县官交代内容。此种情况至迟在咸同年间就已出现。如咸同年间，巴县前任知县张秉堃向其后任王臣福交卸，因迟迟未交卸造册遭到省司申饬。[④] 几经严催之下，张秉堃与王臣福终于办清交接：“遵依结得，前县张令自咸丰八年二月初一日到任起，至同治二年四月十五日止，任内应交经管正、杂、摊捐各款，及常、监、济、社各仓，并一切案备等。”[⑤] 当日四川州县官交代虽有拖延，但其内容中出现摊捐，说明其已与钱粮司法等成为州县官交代时的重要组成。

既然摊捐各款一般按季分解或按年总解，省、府衙门为防止州县官在交代时故意混乱摊捐款目，不仅规定州县官们可以按日摊捐，而且对前后任摊捐时间范围做出明确划分，杜绝州县官以交代为理由少解而造成积欠。如在光绪八年乡试木植银的摊案中，丁宝桢曾规定：“遇有更代准其按日摊捐，以昭平允。按年申解，如在奉文以前交卸者，即归后任照摊，不必向前任索补。□□□迁延不解，□□频催置若罔闻，延不申解□□，概系司库支垫□□，限十日内即将前项银两赶紧照数措齐。”[⑥] 道、府摊案亦提前明确摊捐时间范围，如在光绪二十八年道府衙门公费摊案中即事先规定：“无论正署，各按在任月日一律摊捐，遇有更代，分别已解、未解，列入交抵各款，不得短少。”[⑦]

（四）摊捐所见地方筹费体系的弹性

随着养廉银名存实亡，咸丰朝开始上级衙门已不再限于从养廉银内获取经费，而是直接向下摊捐，由州县官员自行筹措上解。摊捐虽与正项财政的管理截然分开，但其使用并非散漫无稽，各级衙门均已形成一整套约定俗成的管理程式。咸丰年间地方省司逐渐完善摊捐的摊派原则、解送时间、接续管理，使其由自愿、政治象征的“捐”转变为被动、经济强制的“摊”，成为省内筹措非正式经费的重要渠道。学术界业已注意到正额财政在物价上涨、行政事务繁杂的情况下一直保持较低额度，但将日常治理的很大一部分下放给了地方社区，包括治安、税收、争议解决、商业监管等等。[⑧] 结合四川摊捐实例，笔者进一步认为，在行政退却之外，地方财政规模存在一定扩张。清代地方于咸丰之后构筑起的由“捐”到“摊”的财政“汲水泵”，一方面弥补了地方正额财政中行政经费短缺问题，使地方财政规模保持着灵活增长，利用摊捐经费，地方政府的公共职能有所恢复，省级财政在一定程度上也可以“酌盈济虚”，对境内边缘地区完成财政协济，如四厅经费银；另一方面使地方有能力与渠道应对咸丰以后京饷带来的军费压力，如京饷帮费。因此清代以农业税为核心的财政收入虽长期保持稳定，但在另一端，地方财政利

---

① 《巴县档案》，光绪二十三年一月至十二月巴县移催各县速缴欠解上届科考院试加摊棚费银两卷，档案号：6-6-6328-10。

② 四川省南充市档案局（馆）编：《清代四川南部县衙门档案》第 55 册，《为札饬该县速解应摊棚费银两如数措解事饬南部县》，光绪八年六月初二日，黄山书社，2015 年，第 213 页。

③ 《巴县档案》，光绪二十三年七月至十二月巴县申解历年摊捐渝城差员帮费各银两等情卷，档案号：6-6-5195-3。

④ 《巴县档案》，同治二年七月为接手清楚前县张秉堃任内应交正杂钱粮摊捐等项事，档案号：6-5-00037-6、7。

⑤ 《巴县档案》，同治二年七月为接手清楚前县张秉堃任内应交正杂钱粮摊捐等项事，档案号：6-5-00037-16。

⑥ 《巴县档案》，光绪十年二月二十六日四川布政使司札重庆府催巴县速解应帮乡试科场木植银及巴县申解卷，档案号：6-6-6335-1。

⑦ 《巴县档案》，光绪二十三年七月至十二月巴县申解历年摊捐渝城差员帮费各银两等情卷，档案号：6-6-5195-3。

⑧ 张泰苏：《对清代财政的理性主义解释：论其适用与局限》，《中国经济史研究》2021 年第 1 期。

用行政权力已培育起一笔“外销”经费。

三、清后期四川州县对摊捐的应对之策

乾嘉时期在京言官多吁请关注四川州县官的生存现状，[①]那么州县官在面对上级摊捐时果真“逆来顺受”？事实上，上述官样文章真正按下未表的是州县官如何应对上级摊捐。一方面，由于摊捐多为上级衙门筹措经费之举，并不如钱粮正项具备“法理性”，因此这笔款项的申解实际存有弹性空间；另一方面，州县虽为行政末梢，然而并非财政供给系统最低层，作为临民之官，州县官有最直接的征税经管权，[②]亦可进一步复制摊捐，以差务形式摊向民间。

（一）利用规则合理减免

四川州县官利用规则申请减免的举措中，既有援引常例，亦有利用政策变动申请特殊减免。首先，援引常例申请减免。如光绪九年巴县知县禀请藩司减免前任知县陆葆德的摊捐各款。陆葆德在巴县任上未久即调任他处，且在巴县时碰巧“差务繁冗”，因此离任交接时仍有大量摊捐欠缴。据巴县现任知县估计，如果陆葆德调任江津知县后能够久任，还清欠银一千余两不是大问题，孰料陆葆德死于江津县任上，且身后萧索家人无力偿还。如若巴县不申请减免，这笔“坏账”极有可能由现任赔缴。故巴县知县援引“凡有故人员交代各款短缺，历□□恩施，准免有案”，申请豁免陆德葆在巴县任上的积欠。最终陆葆德所欠大部分款项得到减免，但部分款项如藩司项下四厅经费银七十余两、臬司项下开驿站工料银等因事关军务“殊难议免”，议定仍由巴县现任知县先为垫解，不论正署按在任月日，分为三年分摊归款。[③]可见不同摊捐款目申请减免的空间亦不一致，军需类存在的弹性空间较小。其次，利用政策变动申请特殊性减免。如光绪四年七月嘉定府四望关通判申请减免该处摊捐，四望关本有大量非正式盐务进项，历来被视为著名优缺，从而负担大量摊捐。光绪初年丁宝桢对四川盐务整顿用力甚勤，在光绪三年七月所上奏折中，他奏请四川盐务由商运改为官运并削减各关浮费后，造成各关经费严重紧缺以致“无以办公”。虽然丁宝桢允许四望关等处保留有每引一钱五分的公费征收权，但各关进项比之改革前无疑大为缩水。[④]如丁宝桢所说，该关盐务“自此次整饬后，该关所得确系办公正项，可以质诸天日……所有摊捐各款自难设措赔累，应准一概免其摊解，以昭公允”。[⑤]此次丁宝桢对四望关等处免摊的说辞不无夸大政绩之嫌，但该关确实投川督之好从而获得摊捐减免实利。

（二）迁延不解制造积欠

通过分析摊捐款项可知，它们多以全省性事务为主，多与州县无直接关系。这些摊捐大大超出州县官的负担能力，且完纳与否并未纳入州县官的考成体系中，致使州县官主观上没有惩戒动力，客观上也不具有财政能力去完成这些摊捐。而上述合理利用规则申请减免的空间又过狭小，因此州县主要通过迁延不解形成积欠进行消极抵抗，此现象一直与四川摊捐申解相始终。

嘉庆年间，州县因迁延不解而遭到上级申饬的记载增多，如嘉庆十二年五月初七、十一月初六，嘉庆十三年正月，冕宁县因欠缴建昌道理塘毛了“夷务”银一百余两，几次收到建昌道催解公文，该文催促冕宁县“毋庸迟延，飞速火速□□将前项摊捐银两，照数弹兑”。[⑥]州县迁延不解摊捐的情况在咸同以后并未得到改善，反而形成一种“任意疲玩”的官场恶习，直接导致摊捐账目混乱，款项大量积欠。在光绪八年巴县申解公费银的案牍中，藩司下达的该年公费银指令就大大遇冷，应解之期到时却“解者寥寥”，藩司只得再发札文催促。有些州县迁延不解

---

① 赵尔巽等：《清史稿》卷354《韩鼎晋传》，中华书局，1977年，第11295页；刘凤云：《养廉银无以养廉——以乾嘉时期摊捐官员养廉银为中心的考察》，《史学月刊》2020年第11期。

② 瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信、晏锋译，何鹏校，法律出版社，2003年，第47–53页。

③《巴县档案》，光绪九年十至十一月巴县禀藩请豁免前任陈欠解摊捐各款银两一案，档案号：6-6-5202。

④ 丁宝桢：《筹办黔岸盐务官运商销折》，光绪三年七月，《丁文诚公奏稿》，第422–423页。

⑤《巴县档案》，光绪四年九月重庆府札知巴县据四望关通判张禀每年摊捐各款免其摊解卷，档案号：6-6-3243-2。

⑥ 朱勇、林乾主编：《清代冕宁司法档案全编》第5卷《行政编·财政》，第51–53页。

可能是财政困难，然而有些县却系有心为之，意在迁延不解而形成积欠，据藩司所言："兹查各属应摊各款往往延不解送，甚至将前任移交摊款亦任意挪用，历任流交不解，经年累月，后任竟趁机侵蚀，推诿了事，此等恶习深以为恨。"[①]

拖延积欠情况在巴县这类繁富首县亦甚常见，如光绪五年乡试经费银摊捐中，巴县不仅迁延未解当年科场经费银，而且尚欠"光绪元、三、四年，同治十三等年各九十二两，增摊银各四十两；同治八年癸酉、乙亥、丙子三科油烛银各六十两，本年木植银二十两"。[②] 藩司屡次催解，但巴县仍"置若罔闻，延不批解"，最终藩司于从巴县应领各役工食银中扣除。州县在摊捐申解中消极举措是全局性的，在光绪年间巴县摊捐廓尔喀帮站银事例中，督抚衙门下发境内州县札文中即严厉警告下级，认为各个州县开始出现"任意疲玩"的现象。据省司所查，州县有意缺失相关公文，虽称由养廉银内摊扣，但时常无案可查，企图蒙混过关，因此省司开始强调州县日后申解时应详细备案"以凭稽核，登档拨用"。[③]

州县无论是申请合理豁免，还是消极抵抗，本质上在于上下皆知摊捐并非正项，无关钱粮考成。故藩司一方面强调款项紧急，各官应"恪尽职守"进行道德式说教，另一方面藩司又设法从已掌握的州县款项中摊扣归款，而省内众多款项的辗转腾挪又必然带来行政事务繁杂，从而降低省内筹款效率。

（三）向下摊派形成差务

道光以后州县摊捐日益沉重，四川州县一方面以税契等陋规应付："川省州县平余向不在钱粮而在税契，一切摊款暨办公之需，悉取给于此。"[④] 另一方面则继续向治下铺户摊派而形成"帮捐差务"。出于对"均平"的追求，铺户逐渐成立"行""帮"的同业组织承应差务。[⑤] 而作为交换，州县不仅给予行帮把持的特权，在遇到摊捐差务纠纷时亦倾向于将应差人群尽可能扩大，以保证摊捐经费供给稳定。下以巴县档案中省贡院木植银摊捐纠纷这一典型案例，具体说明州县面临摊捐时的经营策略。

同治三年起藩司下札巴县，令其每年摊解省贡院木植银 40 两，收到札文后巴县当即召集城内木帮共同筹措上解。由于此次贡院木值银并无前例可查，如何分配这项款目，木帮内部争执不下，帮众或"逃议帮派"或"抗不帮差"，导致解期将至时，该笔款项仍未筹措完毕，藩司因此屡下札文催促。在离解期剩余三天时，巴县知县强令原本开设杂木厂承应文武道府科试木料的刘荣盛、曾协泰等预先垫解上纳，但刘荣盛、曾协泰等十二家木厂只愿认帮其中的杂木银，并要求何兴隆、张集议、范兴发、秦恒太等五家未承差的木厂认帮其余柏木等银两。经过几轮诉讼，巴县断令逃差的五家木厂补缴"上庄出银五十两，方准生贸，其银作为认差之费"。五家木厂之中的范兴发当日补缴，何兴隆与张集议二厂因生意"高低不齐"申请于当年分批补缴，而秦恒太则因"当堂狡供"，被巴县知县当堂掌责并将"恒太木厂查封，再行具结开释"。[⑥] 这样，城内十七家木厂均被纳入到承差群体中。同治六年时，巴县承应贡院摊捐的群体进一步扩大。该年巴县再奉藩司札文申解贡院摊捐，负责承应的木帮首人刘荣盛、曾协泰等禀请知县："境内城乡所开木厂均应一体办差，绿鱼洞溪木场徐兴顺、刘永和，大渡口杨载兴……理应协同民等合办省差。若不禀明，诚置之不理，咎归谁当，责任匪轻，是以协恳做主，赏签传唤徐兴顺等到案，饬令协办省差，以昭平允。"木帮首人的"城乡一体办差"请求得到知县"候签传徐兴顺等到案谕令一体遵办，可也"[⑦] 的支持批文。当同治九年绿鱼洞溪等居乡木厂未按要求摊捐贡院

① 《巴县档案》，光绪十一年巴县奉藩檄饬申解摊捐各台公费银两卷，档案号：6-6-5160-39。

② 《巴县档案》，光绪十年四月至十四年二月四川布政使司札重庆府催巴县速解应帮乡试科场木植银及巴县申解卷，档案号：6-6-6335-3。

③ 《巴县档案》，光绪二十四年巴县申解每年摊捐廓尔喀帮站银两，档案号：6-6-5169-2。

④ 锡良：《遵旨筹款练兵现筹垫解部提要饷折》，《锡良遗稿·奏稿》第 1 册，中华书局，1959 年，第 409-410 页。

⑤ 范金民：《把持与应差：从巴县诉讼档案看清代重庆的商贸行为》，《历史研究》2009 年第 3 期。

⑥ 《巴县档案》，同治三年五月至同治三年十一月为传唤木厂罗等妥议派帮贡院修费摊捐银两，档案号：6-5-1239-5~25。

⑦ 《巴县档案》，同治六年三月为传唤木厂罗等妥议派帮贡院修费摊捐银两，档案号：6-5-1239-31。

银两时，即遭到巴县知县申饬。

但由于这项摊捐本质上是非正式的，即使巴县已尽可能扩大承应群体，仍难以避免“遵派无几，违抗者多”，先由首人垫付申解的局面发生。① 倘若摊捐资金稳定且低额度，州县这种以“把持”交换“承差”的交易尚能勉力运转，但当摊捐资金逐渐增多，交易天平开始向“承差”倾斜时，需要巴县知县倾注的政治资源也就与日俱增。

光绪十年时，该笔摊捐在原来的基础上再增加 20 两，时任木帮首事王永茂等认为本帮承应贡院摊捐已“负贷多金，无款可筹，若复独应公务，苦累何堪？”② 希望城内青山棺木帮能够帮摊。青山棺木帮以自身已有“应城内七辕差板”的差务且有案可查，而拒绝帮摊。巴县最初批文对此表示支持：“贡院加摊银两，果与尔等不应帮差，着即遵批，凭帮众监保理，毋庸□渎。”③ 但随后木帮从应摊款项无着、本帮经济困难两方面进一步请求：

> 现考棚各辕差料及科场闱差银两，尚难措及。今值年复又奉文每年加摊二十两，民等查照向规办理，各帮允摊。惟青山帮任辅臣等藐违不遵，众皆观望，无从申解。以致藩宪在于恩主请领公款项下，将去岁加摊银二十两扣讫。兹蒙比讯加摊银两四十两，本年正科摊派木植银四十两，共银八十两。委因生意淡薄，实难垫缴。④

木帮的陈请使事态发生转变，光绪十一年四月，知县最终强令青山棺木帮帮摊该年二十两中的六两六钱六分，为此，青山棺木帮在最终问据中不情不愿地表示“小的们遵谕缴银就是”。⑤ 这与前述逃差的秦恒太“小的知错了”形成鲜明对比。回顾该项摊案，令巴县知县态度发生转变的原因，绝非木帮所控青山棺木帮“差务分厘不认”，因为青山棺木帮前已声明“沐前主审讯，断令各贸各差与民等无涉，工卷可查”。⑥ 那么，可能驱动巴县知县推翻成案的即是眼前迫在眉睫的申解压力，巴县需要更多应差者入局，以稀释现有应差者压力，使该项摊捐能够继续运行，反之知县可能又将陷入应领公款被扣的被动局面。

贡院摊案中，巴县应差人群经历了木帮十二家木厂、木帮城内全部木厂、木帮城乡全部木厂、木帮和青山棺木帮的扩张，此后城乡木帮和青山棺木帮作为“应差联合体”大体保持稳定。以上可见，通过不断整合市场中的应差力量，巴县暂时平衡住把持—应差结构，但在此过程中亦付出牺牲当前衙门司法公信与打破行帮应差规则的代价。

（四）摊捐所见地方筹费体系的限度

学界业已指出，清代财政体制是定额的，是不完全的，⑦ 经过雍正帝耗羡归公改革后，地方以养廉、公费银为核心的非正式经费体系支撑地方衙门政务运行。⑧ 学界亦曾充分聚焦于非正式经费体系的弹性，⑨ 并希冀由此重估清朝在国内治理方面体现出来的国家能力，⑩ 然而我们有必要对非正式经费体系的“弹性”再作考量。细究之下，弹性当然有灵活之意，但同时也意味着“不稳定”，是为一种有限度的“弹性”。一是国家应对军需、河工经费紧张时，一省养廉、公费

---

① 《巴县档案》，同治九年七月为传唤木厂罗等妥议派帮贡院修费摊捐银两，档案号：6-5-1239-54。

② 《巴县档案》，光绪十年闰五月杉木帮首事等王永茂具禀青山棺木帮任辅臣等抗不帮派科场木植银两卷，档案号：6-6-6336-1。

③ 《巴县档案》，光绪十年六月任辅臣为借差朦搕事，档案号：6-6-6336-3。

④ 《巴县档案》，光绪十一年三月杉木帮首事等王永茂具禀青山棺木帮任辅臣等抗不帮派科场木植银两卷，档案号：6-6-6336-5。

⑤ 《巴县档案》，光绪十一年四月杉木帮首事等王永茂具禀青山棺木帮任辅臣等抗不帮派科场木植银两卷，档案号：6-6-6336-11。

⑥ 《巴县档案》，光绪十年六月任辅臣为借差朦搕事，档案号：6-6-6336-3。

⑦ 何平：《清代赋税政策研究：1644—1840 年》，故宫出版社，2012 年，第 121-147 页。

⑧ 魏光奇：《清代州县财政探析》，《清代民国县制和财政论集》，社会科学文献出版社，2013 年，第 274-277 页。

⑨ 范金民：《岩井茂树：〈中国近世财政史的研究〉》，《历史研究》2005 年第 1 期；岩井茂树：《中国近代财政史研究》，第 138、146、176、366 页；曾小萍：《州县官的银两——18 世纪中国的合理化财政改革》，第 25-67 页；王业键：《清代田赋刍论（1750—1911 年）》，第 63-79 页。

⑩ 和文凯：《财政制度、国家权力正当性与国家能力：清代国家能力的再考察》，《中国经济史研究》2021 年第 1 期。

银常被抽调填补正额内无法奏销的赤字，导致地方养廉银正项化；二是养廉、公费银始终游离于正额财政之外，并未有法定成规加以保证，因此一省内部各级常常以“摊捐”形式展开对养廉银的争夺，导致州县一级行政经费趋于紧张，复向民间摊捐，最终行政化为筹费制度。

然而无论是养廉银摊捐，还是行政化摊捐，其在财政体系中法理奥援的缺失，使这一非正额财政体系将比正额财政运行面临更大阻力，[①] 四川摊捐的实际运作已经证实这一点。省、府衙门虽可依靠行政力量直接向下摊派，但摊款经费法理正当性的缺失，导致州县采取迁延不解的方式进行“弱者的反抗”。同样，当州县将摊捐复制到下一层级时，经过明清赋役改革，此时民众与国家的关系已从“纳粮听差”转变为“完纳钱粮”，[②] 对于王朝国家的依附已大大减弱，国家继续在法理层面消除州县获得除田赋正供外财政资源的合法性，也即乾隆帝一再强调的“国家百数十年以来，除地丁正赋钱粮而外，并无加赋力役之征”。[③] 州县只能以非正式的方式向下摊派，虽其可以让渡市场垄断权以形成“把持—应差”结构，但该结构本质上仍与国策相矛盾，民间反应亦并非如学界所说的“恪守无违”。[④] 因此，摊捐名目从“赋”“役”转变为“捐”“帮”，其形式从强制性的“征”变为道德性的“劝”。在这种资金筹措模式下，中央稳定地获得正额，可以逃避任何对于中枢“加赋”的批评，从而获得“想象”的仁政。然而随着 18 世纪开始的通货膨胀、人口增长，行政系统短缺的经费并未获得额外补给，这就需要地方政府绕过“民不知赋役”“不加赋”的政治宣言，自行筹措经费，而其中需要付出消解各级抵抗的政治成本则主要由地方政府负担，从这里我们不难看出中央统治者的精明之处。由此，非正式经费体系看似可以弥补正额财政体制的僵化，然而，其本身运行的副作用却可能限制国家治理所能达到的效度，这点不可不察。

四、结论

清代摊捐，本是地方政府以强制摊扣官员（尤其是州县官）养廉银的方式，筹措无法“作正支销”的公务经费。雍正年间的耗羡归公改革并未突破定额财政体制，只是将原本就已存在的田赋耗羡合理化，未纳入中央正项收入中。这项收入由地方官员掌握，游离于正式财政之外，本质上公私不分。故当地方财政赤字出现，省、府衙门无法再像明代一样通过向下编列徭役获得正当经费时，只能依靠行政隶属关系，以非正式的形式向下层层摊捐。嘉道时期尚为摊捐养廉，咸丰以后扣无可扣则不论养廉，一律强令州县筹措申解。由此，省内逐渐形成由“捐”到“摊”的经费筹措制度，但其不具备法理支撑，与明代国家主动将徭役管理权下放地方从而形成“费出于役”的筹费制度存在本质不同。[⑤] 正是清代地方财政筹措体系及其限度，最终塑造了州县行政参与的逻辑及行为：一是尽量精简核心行政，这在司法事务上比较明显，如时人所论，“以州县廉俸计之，每年所入，不敷办五六案之费矣。此州县之所以于命案则欲百姓私和，而盗案则欲百姓改窃，于逆伦重案亦或敢置之不问也”。[⑥] 最终导致清代州县司法出现“简约型体制”[⑦]

---

① 非正额财政运行面临的阻力在四川津贴、捐输等田粮附加上亦有展现。刘文远：《“借资民力”与清代四川“按粮津贴”的税收化》，《清史研究》2022 年第 3 期；李庆宏、刘诗古：《清代四川津贴与捐输的兴起及其制度演进》，《中国经济史研究》2023 年第 6 期。

② 刘志伟：《从“纳粮当差”到“完纳钱粮”——明清王朝国家转型之一大关键》，《史学月刊》2014 年第 7 期。

③ 《清高宗实录》卷 1487，乾隆六十年九月乙丑。

④ 范金民：《把持与应差：从巴县诉讼档案看清代重庆的商贸行为》，《历史研究》2009 年第 3 期。

⑤ 李三谋：《明清财经史新探》，山西经济出版社，1990 年，第 273、275、311 页。

⑥ 陈坛：《请拨州县罚俸银两为解案经费疏》，盛康编：《皇朝经世文续编》卷 120，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 85 辑，第 4694 页。

⑦ 尤陈俊：《清代简约型司法体制下的“健讼”问题研究——从财政制约的角度切入》，《法商研究》2012 年第 2 期。

以及“第三领域”。[①]二是缩减地方公共服务开支规模，州县官在面对地方公共产品投放需求时，倾向于依靠地方士绅，通过劝谕地方士绅捐输公共事务，动员社会经费，保持对地方非核心行政事务施加软性影响；三是接到摊捐任务的州县官复向下寻求摊派，从而形成各式各样的正项附加或差务，但由于摊捐本身的法理缺失，州县官有与士绅群体保持长期合作的需求，因此士绅政治影响力与行政参与度也在逐渐抬升，这在一定程度上推动了地方社会建设。

References

He Ping. *Qingdai fushui zhengce yanjiu: 1644−1840 nian* (Research on government tax policy in the Qing Dynasty, 1644−1840). Beijing: Gugong chubanshe, 2012.

He Wenkai. “Fiscal System,State Legitimation,and State Capacity: An Re-evaluation of the State Capacity in Qing China”. *Zhongguo jingjishi yanjiu* (Researches in Chinese Economic History) 1 (2021).

Liu Fengyun. “Yanglianyin wuyi yanglian: Yi qianjiashiqi tanjuan guanyuan yanglianyin wei zhongxin de kaocha” (The nourishing honesty silver could not nourish honesty: An investigation centering on the apportionment of official’s nourishing honesty silver during the Qianlong and Jiaqing reigns). *Shixue yuekan* (Journal of Historical Science) 11 (2020).

Wang Yeh-Chien. *Qingdai tianfu chulun (1750−1911)* (Land taxation in imperial China, 1750−1911). Beijing: Renmin chubanshe, 2008.

The Elasticity and Limitation of Informal Funds: County Level Operations of Sichuan’s Financial Donations in the Qing Dynasty

LI Bao(School of History and Cultural Heritage, Xiamen University; LB9711121211@163.com)

Abstract: After Sichuan became a main battlefield in the early and middle stages of the Qianlong reign, the burden of military supplies and donations on Sichuan officials became increasingly heavy, and the central government’s ban was unable to curb the local donations that had spread like wildfire. In the late Qing dynasty, Sichuan shared the contributions and not only focused on maintaining integrity, but also gradually improved the system from an informal fundraising of “donating” to “sharing”. On that day, the state and county’s donations were mainly divided into military supplies sharing, higher-level funding sharing, and local public affairs sharing. On the one hand, prefectures and counties engaged in “resistance from the weak” by applying for reasonable exemptions and delays, while on the other hand, spreading it to the public to create a burden. Non-official donations, as a fundraising mechanism, can maintain flexible growth in local finance. However, compared to regular finance, the operation of donations at all levels required more political resources to maintain, which was a limited form of flexibility.

Keywords: Sichuan, sharing donations, local finance, the *yanglian* silver, Ba County

① 黄宗智：《中国的“公共领域”与“市民社会”？——国家与社会间的第三领域》，邓正来、J. C. 亚历山大编：《国家与市民社会：一种社会理论的研究路径》，程农译，中央编译出版社，2002 年，第 431−432 页。